

E-PARTICIPATIVNO BUDŽETIRANJE

iskustva iz
Karlovca,
Malog Lošinja
i Pule

**PARTICIPATIVNO
BUDŽETIRANJE** 
građani nadziru lokalni proračun

Za sadržaj publikacije isključivo je odgovorna Zelena Istra i ne može se smatrati službenim stavom Europske unije kao ni Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.



Projekt "Participativno budžetiranje: Građani nadziru lokalni proračun" financira Europska unija.

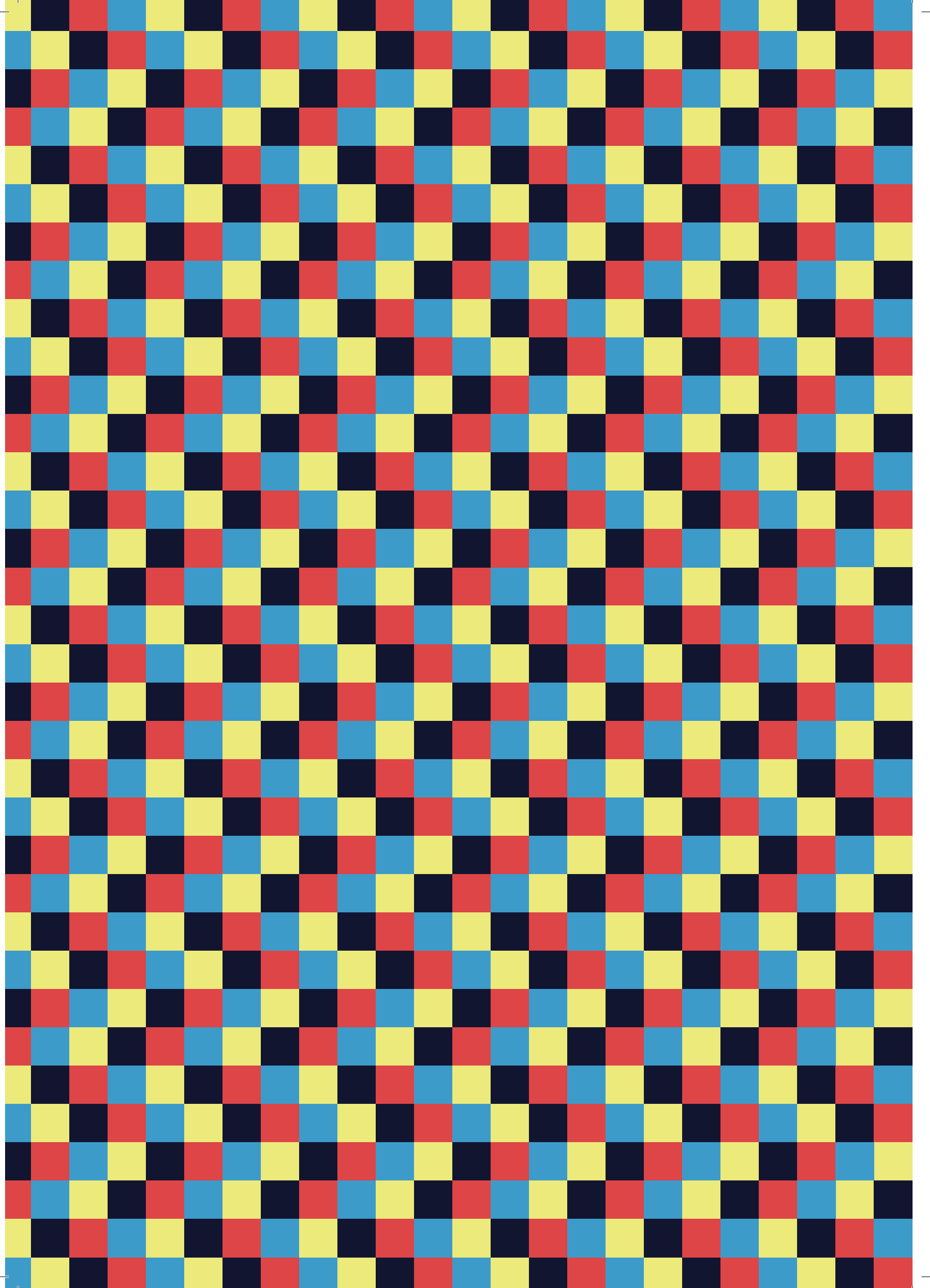


VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

Ovaj projekt sufinancira
Ured za udruge Vlade RH.

Projekt provodi:


ZELENA ISTRA



UVOD

Trend smanjivanja povjerenja građana¹ u postojeći politički sustav, odnosno institucije predstavničke demokracije, koji su politolozi ustanovili u svima četirima relevantnim pokazateljima (izlaznost na izbore, članstvo u strankama, povjerenje u političare, interes za politička pitanja), nije ograničen samo na Hrvatsku i općenito države „nerazvijenih“ demokracija, kako često možemo čuti. Riječ je o tendenciji općenito prisutnoj i u tzv. razvijenim industrijskim zemljama.

Također, nije riječ ni o recentnom fenomenu uzrokovanom posljednjom globalnom ekonomskom krizom kapitalizma, već o trendu koji traje barem od sedamdesetih godina dvadesetog stoljeća. **Nova u nizu ekonomskih kriza** samo ga je pojačala i učinila vidljivijim, otvarajući prostor za globalni val prosvjeda čiji bi se zajednički nazivnik mogao izdvojiti u vidu zahtjeva za „pravom demokracijom“. **Ignoriranje, pa i suzbijanje takvih inicijativa**, što je bila dominantna reakcija političkih elita širom svijeta, dugoročno gledano pokazuje se izuzetno opasnim potezom.

Negativan trend izlaznosti na izbore znači kako svakim novim izborima raste broj građana koji jednostavno nisu „predstavljani“ u institucijama predstavničke demokracije, odnosno bivaju u potpunosti isključeni iz odlučivanja i političkih procesa. Primjerice, na posljednje lokalne izbore u Puli nije izašlo gotovo 63% birača. Ubrojimo li i glasače koji su glasovali za liste koje nisu prešle izborni prag, dolazimo do zapanjujuće brojke od čak 70% građana koji nisu predstavljeni u Gradskom vijeću, a za vladajuću većinu glasovalo je tek oko 15% sveukupnog broja birača. Ignorirati tako zabrinjavajuće pokazatelje ili ih olako odbacivati uz opasku „tko im je kriv što nisu izašli na izbore“ bilo bi krajnje neodgovorno i kratkovidno.

Na prvi se pogled nositeljima vlasti može, naime, činiti kako se ne radi o velikom problemu nego, štoviše, smanjivanje izlaznosti na izbore, uz trenutno stanje rezigniranosti, može pogodovati stabilnosti njihove vlasti. Ipak, odgovornijima i dalekovidnijima jasno je kako je smanjivanje povjerenja u demokratsko uređenje i demokratske mehanizme izuzetno opasno za društvo. Građani dugoročno, naime, ne gube osjećaj potrebe za promjenama, već samo vjeru da se one mogu ostvariti demokratskim mehanizmima. Kao što pokazuju svježija iskustva u SAD-u, ali i rastućem broju europskih država, masovna isključenost tolikog broja građana iz procesa odlučivanja i njihova akumulirana frustracija takvom situacijom otvara velik prostor za uspon populističkih vođa duboko antidemokratskih stavova i politika.

Nadalje, kao rezultat takvih procesa, u posljednje vrijeme u fokus dolazi i ništa manji problem mnogih suvremenih demokratskih društava - duboka podijeljenost društva po stranačkim, „ideološkim“ i „identitetskim“ linijama, koju generira i potiče potreba političkih stranaka za potenciranjem razlika zbog međusobnog nadmetanja unutar izbornog sustava.

Globalni trend smanjivanja povjerenja građana u institucije predstavničke demokracije traje od sedamdesetih godina 20. st., a trenutna ekonomska kriza samo ga je pojačala i učinila vidljivijim.

Kriza demokracije rezultira time da većina ljudi ostaje u potpunosti nepredstavljena u predstavničkoj demokraciji. Stoga i dolazi do globalneog vala prosvjeda “za pravu demokraciju”, a njihovo ignoriranje, sada se pokazuje, vrlo je opasno!

¹Izrazi koji se u ovom tekstu koriste u muškome rodu neutralni su te se odnose i na muške i na ženske osobe.

Lijek za krizu demokracije? Više demokracije!

Jedino dugoročno rješenje za opstanak demokracije jest njezino proširivanje i produbljivanje. Participativno budžetiranje jedan je od mehanizama kojim se upravo to postiže.

Zabrinuti ovim alarmantnim pokazateljima, kao i već vidljivim pogubnim posljedicama krize predstavničke demokracije, mnogi **jedino dugoročno rješenje** za osnaživanje, pa i sam opstanak demokracije, vide u njezinu proširivanju i produbljivanju. Što to znači? Proširivanje demokracije označava uključivanje što većeg broja ljudi u donošenje odluka, dok njezino produbljivanje podrazumijeva povećanje broja pitanja o kojima bi građanke i građani kontinuirano mogli raspravljati i odlučivati.

Put do postizanja navedenih ciljeva uglavnom se nazire u primjenama postavki participativne, tj. sudioničke demokracije, koju u najkraćim crtama možemo opisati kao uvođenje elemenata direktne demokracije u svrhu ispravljanja nedostataka predstavničke.

Jedan od tih elemenata i mehanizama, svakako među najraširenijima, jest participativno budžetiranje: sudjelovanje građana u odlučivanju o proračunu.

Participativno budžetiranje

Uključivanje građana u odlučivanje o (gradskom) proračunu nije više baš toliko nova ideja. Prvi ozbiljniji pokušaj je i najpoznatiji, a dogodio se 1989. godine u brazilskom gradu Porto Allegreu, gdje ga uvodi lijeva Radnička stranka, s ciljem smanjivanja enormnih nejednakosti između četvrti. Eksperiment doživljava nevjerojatan uspjeh na tom planu te se participativno budžetiranje tamo provodi i dandanas, čak i nakon smjene vlasti. Osim toga, nakon početne faze širenja Brazilom i Južnom Amerikom, nakon 2001. godine i održavanja Prvog socijalnog foruma u Porto Allegreu, počinje globalno širenje modela, pa participativno budžetiranje primjenjuju tisuće gradova širom svijeta, od Kenije i Kirgistana do Sjedinjenih Američkih Država.

Sva iskustva pokazuju kako model donosi brojne dobrobiti za zajednicu, kako građane, tako i (gradsku) upravu i vlast. Neke od njih su:

- preciznije i učinkovitije određivanje prioriteta zajednice
- povećanje kvalitete razvoja zajednice
- pravednija raspodjela financijskih sredstava
- smanjenje prostora za korupciju
- osnaživanje glasa građana, edukacija i motivacija za aktivnije djelovanje u zajednici
- povećanje međusobnog povjerenja građana i institucija vlasti
- razvijanje osjećaja zajedničkog vlasništva i odgovornosti građana i institucija vlasti.

Literatura navodi nekoliko tipologija, no u najgrubljim crtama možemo sažeti kako postoje *konzultativni i deliberativni procesi*. Prvi su tek savjetodavni, a mnogi ih stručnjaci i ne smatraju pravim participativnim budžetiranjem. *Deliberativne procese*, pak, *karakterizira činjenica da građani direktno odlučuju o prijedlozima, odnosno da je njihov izbor za gradske vlasti obvezujući*. Iskustvo je pokazalo kako upravo takvi procesi zadobivaju puno veće povjerenje građana, dugovječniji su, ostvaruju znatno veći odaziv i općenito mnogo bolje rezultate.

U svakom slučaju, a pokazalo se to i na primjeru gradova u ovom projektu, ključan preduvjet uspješnog participativnog procesa jest iskrena politička volja da se dio moći i ovlasti odlučivanja prepusti građanima, a proces donošenja proračuna učini transparentnijim. Štoviše, priručnik u izdanju UN Habitata, „72 često postavljena pitanja o participativnom budžetiranju“ izričito **savjetuje da je participativno budžetiranje uglavnom bolje niti ne započinjati ako ne postoji i iskrena politička volja**, budući će građani vrlo brzo prozrijeti manipulaciju i u još većoj mjeri izgubiti povjerenje u funkcioniranje demokracije kao oblika društvenog uređenja te se dodatno povući iz političkog života, a kriza demokracije će se time još više produbiti.

Participativno budžetiranje je bolje niti ne pokretati, ukoliko ne postoji iskrena politička volja za prepuštanjem dijela moći odlučivanja građanima!

Projekt „Participativno budžetiranje: građani nadziru lokalni proračun“ započeo je 25. prosinca 2014. godine. Nositelj projekta bila je udruga „Zelena Istra“, a partneri su tri organizacije: „Idem i ja“ iz Malog Lošinja, „Citizen Foundation“ iz Reykjavika, Island i „Pan, udruga za zaštitu okoliša i prirode“ iz Karlovca. Uz partnere, na projektu kao suradnici sudjeluju i tri grada: Pula, Mali Lošinj i Karlovac. Projekt je financirala Europska unija kroz program IPA 2011 „Jačanje potpore organizacijama civilnog društva za povećanje dobrog upravljanja i transparentnosti javne uprave u Hrvatskoj“, a sufinancirao ga je Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske. Glavni cilj projekta bio je povećati transparentnost lokalnih proračuna i participaciju građana u odlučivanju u javnim financijama te promicati načela dobrog upravljanja kod lokalnih vlasti.

Osnaživanje kapaciteta civilnog društva, ali i lokalnih vlasti, provedeno je organizacijom dvaju seminara („Participativno budžetiranje i građanski nadzor lokalnih proračuna“ i „e-Participativni alati“) te završne nacionalne konferencije („Participativno budžetiranje - zašto i kako? Hrvatska i europska iskustva“) u okviru koje je jedan dan bio posvećen radionici za civilno društvo o iskustvima dvogodišnjeg provođenja projekta. Navedeni događaji omogućili su sudionicima iz redova civilnog društva te lokalnih i nacionalnih vlasti upoznavanje s iskustvima provođenja participativnog budžetiranja u Njemačkoj, Estoniji, Islandu i Portugalu, ali i u Hrvatskoj, točnije Pazinu.

Osim internetskih stranica projekta, na kojima objavljujemo novosti i članke o projektu i participativnom budžetiranju općenito (pb.zelena-istra.hr), za svaki od triju navedenih gradova izradili smo internetske stranice namijenjene informiranju građana o proračunu i proračunskom procesu, kao i njihovu sudjelovanju u njemu (www.boljikarlovac.org, www.boljilosinj.org, www.pulaodlucuje.org). Stranice se sastoje od triju osnovnih elemenata: naslovnice s člancima i novostima, alata za vizualizaciju proračuna i alata za e-participaciju putem kojeg su građani mogli podnositi svoje proračunske prijedloge, raspravljati o njima te na koncu glasovati. Naravno, rad navedenih stranica pratila je i aktivnost na društvenim mrežama, uglavnom Facebooku, na profilima „Bolji Lošinj“, „Bolji Karlovac“, „Pula odlučuje“ i „Participativno budžetiranje“, koji uz internetske stranice mogu poslužiti kao dodatni izvor informacija, osim ove publikacije, koja se sigurno neće moći dotać svih detalja dvogodišnjeg procesa.

The screenshot shows the 'Pula odlučuje!' website interface. At the top, there is a navigation bar with a hamburger menu, the text 'Pula odlučuje! ↑', a search icon, and a 'PRIJAVA' button. The main content area features three article cards, each with a green header, an image, a text block, and a social media interaction bar.

MO Monvidal - zaštititi preostale zelene površine
 Na Monvidalu je posljednjih godina (Japodska i Monvidalska ul.) niknulo više od 10-ak stambenih zgrada od kojih neke nemaju ni uporabnu dozvolu te zjape prazne. Dvorišta su isključivo betonirana za potrebe parkirališta, a između gusto izgrađenih objekata nalazi se ili trotoar (beton) ili cesta (asfalt) - NEMA ZELENIH POVRŠINA!!! Budući da se gradnja i dalje nastavlja, bilo bi poželjno što prije da Grad donese nove ili promijeni već donešene odluke vezane uz prostorno planiranje MO-a Monvidal.

Otvoriti službene internet stranice mjesnih odbora
 Otvoriti internet stranice mjesnih odbora koje bi omogućavale redovnu, pravovremenu i dvosmjernu komunikaciju između građana/ki i njihovih predstavnika/ca u Mjesnim odborima Grada Pule. Građani i građanke su često potpuno neinformirani o tome što se radi na rješavanju problema u njihovom susjedstvu te što se planira u rješenju. Zahtjev za stranicama već dugo ističu pojedini predstavnici, poput Vlade Šegona iz MO Nova Veruda, nažalost bezuspješno.

Valsaline: Plaža za pse
 U uvati valsaline između ferijalnog i jedritičarskog kluba urediti plažu za pse sa svom potrebnom infrastrukturom kao što su tuševi, igralište, sprave, zakloni od sunca... područje je napušteno i neuredno i bilo bi idealno da se uz mala ulaganja optereni dio uvale valsaline

Za uključivanje građana korištena je nagrađivana platforma Your Priorities (www.yrpri.org) naših islandskih partnera Citizens Foundation, koju smo preveli na hrvatski jezik. Budući da je riječ o besplatnom, otvorenom i neprofitnom softveru, time smo omogućili jednostavno korištenje svim zainteresiranim hrvatskim udrugama, inicijativama i tijelima javnih vlasti, koje i ovim putem pozivamo da kontaktiraju Zelenu Istru ako im se učini da bi im platforma mogla biti od koristi.

Riječ je o jednostavnom, a suvremenom, atraktivnom i fleksibilnom alatu, posebno dizajniranom da stimulira konstruktivnu i argumentiranu raspravu, a ne internetsko prepućavanje. Osim toga, a što je iznimno bitno, softver omogućava kontinuiranu komunikaciju i informiranje građana o prijedlozima od njihova interesa.



Kao alat za vizualizaciju proračuna, korištena je komercijalna aplikacija PROračun, koju je projektu velikodušno donirala pulska tvrtka Coin d. o. o. Dok se velika većina aplikacija ovog tipa zadržava na vizualizaciji funkcijske klasifikacije, PROračun omogućava vizualiziranje proračuna s obzirom na sve proračunske klasifikacije (funkcijska, organizacijska, ekonomska, programska), kao i unakrsno filtriranje između raznih klasifikacija, praćenje trendova tijekom godina, integraciju proračunskih publikacija te izvoz podataka o proračunu u otvorene formate. Brojne navedene, kao i navedene, opcije čine PROračun trenutno jednom od najboljih aplikacija tog tipa na tržištu.

Rad u zajednici

Osim „virtualne“ aktivnosti, dio projektnih aktivnosti bio je posvećen i interakciji s građanima u stvarnom prostoru. U sva tri grada svake je godine predviđeno predstavljanje prijedloga proračuna uoči njegova izglasavanja te dijeljenje Vodiča kroz proračun, izrađenih u okviru projekta, uz razgovor s građanima na frekventnim mjestima u gradu. Participativno budžetiranje promovirali smo i na sastancima sa zainteresiranim lokalnim vlastima u našim županijama (Istarskoj, Karlovačkoj i Primorsko-goranskoj županiji).

MALI LOŠINJ

Bojana Genov (*Centar za zdravo odrastanje IDEM i ja*)

Centar za zdravo odrastanje IDEM i ja, provoditelj projekta participativnog budžetiranja u Malom Lošinj, usmjerio je svoje aktivnosti prema dvjema skupinama: lokalnoj samoupravi i građanima. Mada je prije provođenja projekta ishođeno pismo namjere Grada Malog Lošinja o suradnji u projektu, najvažniji cilj koji je trebalo postići bilo je iskazivanje političke volje za sudjelovanje u procesu na način koji neće biti tek forma nego doista korak prema većoj transparentnosti i demokratizaciji procesa.

S tim je ciljem održan niz sastanaka s predstavnicima Grada, gradonačelnikom i pročelnicama Upravnog odjela za društvene djelatnosti i Upravnog odjela za financije, gospodarstvo i turizam. Važan doprinos razumijevanju ciljeva i koristi za lokalnu zajednicu, koje donosi participacija građana u donošenju javnih politika, bilo je sudjelovanje pročelnice za društvene djelatnosti na seminaru o participativnom budžetiranju, na kojemu su podijeljena iskustva različitih gradova i država u provođenju modela budžetiranja uz aktivno sudjelovanje građana. Uvid u ova iskustva pomogao je da se lokalna uprava Malog Lošinja rado pozicionira uz napredne i demokratičnije lokalne uprave te da informiranije donese odluku o modelu kojim će građani biti uključeni u proces.

Projektni tim u Malom Lošinj snažno je zagovarao model u kojem lokalna samouprava dodjeljuje građanima određen iznos za male komunalne akcije na upravljanje, ispred konzultativnog procesa, u kojemu građani na kraju procesa mogu osjećati da je njihov angažman bio uzaludan. **Grad Mali Lošinj** prihvatio je ovaj model te je odlučeno da će građani za početak odrediti svoje prioritete unutar iznosa od 180.000 kuna, što je u 2016. godini iznosilo 0,002% ukupno planiranog proračuna, odnosno 0,005% od sredstava planiranih za izgradnju objekata, uređenje i održavanje komunalne infrastrukture, ukupnog iznosa od 30.815.793 kune.

Grad Mali Lošinj odredio je pročelnicu za financije, gospodarstvo i turizam kao osobu zaduženu za projekt u ime Grada te glasnogovornicu kao osobu za vezu s projektnim timom.

Informiranje i motiviranje građana provođeno je preko lokalnih internetskih portala www.volim-losinj.org i www.otoci.net, službene stranice projekta www.boljilosinj.org te preko društvenih mreža i lokalnog radija. Održan je i niz konzultacija s pojedincima i organizacijama civilnog društva. Za učenike završnih razreda srednjih škola održano je predstavljanje projekta, koncepta participativne demokracije i proračunskih priručnika. Tiskana su dva proračunska priručnika, za 2015. i 2016. godinu. Priručnici su dijeljeni građanima te objavljeni i popularizirani na mrežnim stranicama.

Sudjelovanje građana u proračunskom procesu dočekano je s puno radoznalosti i poprilično skepse. Prigovori su bili adresirani svim stranama u procesu, građanima i lokalnoj samoupravi, i svi su imali dobru potkrjepu u realnosti: ionako je postupak budžetiranja i trošenja sredstava netransparentan pa će biti i dalje; građanima će se baciti mrvica da se malo poigraju, a velik će se javni novac trošiti izvan pogleda javnosti; ljudi su pasivni, nisu zainteresirani i neće se uključiti; ako se građani i uključe, politika ih ionako neće poslušati; glasanje na ovaj način nema demokratski legitimitet itd.

Najvažniji način djelovanja na javnost bio je analiziranje i interpretacija lokalnih javnih politika i procesa u kojima su usvajane. Projektni je tim analizirao proračunske dokumente, proračun, izvješća o izvršenju proračuna, revizorska izvješća, planove javne nabave i prostorne planove. Budući da je Grad Mali Lošinj tijekom proteklih dviju godina imao u različitim stupnjevima procedure donošenja čak sedamnaest prostornih planova višeg i nižeg reda, ciljane izmjene prostornog plana uređenja i urbanističke planove, analizirana je povezanost između stjecanja proračunskih prihoda od prodaje nefinancijske imovine, zemljišta i građevinskih objekata te prostornoplanskih rješenja. Napisani su brojni tekstovi o procesima donošenja javnih politika i posljedicama tih politika za lokalno stanovništvo. Na portalu www.volim-losinj.org kontinuirano se održava javni forum o tim temama, koji je okupio brojne građane. Održane su tri tribine koje su se odnosile na pojedina rješenja tih politika. Tribine su okupile veliki broj građana. Dvije su održane u gradskom kinu, koje je bilo potpuno ispunjeno, a jedna je održana na otvorenom, na gradskom trgu, na koji su došli i stanovnici okolnih mjesta. Analiza prostornoplanskih rješenja rezultirala je pisanjem primjedbi na procedure i sadržaje predloženih planova. Građani su primjedbe potpisivali i tražili načine kako biti informirani te izrazili želju da se čuje i njihov glas, i to prije nego javne politike budu usvojene i konačne.

Grad Mali Lošinj prihvatio je model po kojem će prihvatiti sve prijedloge građana u okviru 180.000 kuna, i tako pokazao veću razinu političke volje u odnosu na Karlovac i Pulu, koji se nisu obavezali na prihvaćanje niti jednog prijedloga.

Sudjelovanje građana u proračunskom procesu dočekano je s puno radoznalosti i poprilično skepse, i to zbog obje "strane" u procesu – i zbog građana, i zbog lokalne samouprave.

Primjer uspješne građanske akcije je angažman oko plana uređenja lokalnih plaža Kadin i Zagazinjine i za to predviđenih 1,5 milijuna kuna u proračunu. Ovim plažama gravitira velik dio naselja Lošinja, a koje će, zbog rješenja urbanističkih planova za ostale nekad omiljene lošinske plaže, postati još napučenije. Građani su se usprotivili ovim proračunskim stavkama i planovima urbanizacije plaža. Potpisana je peticija, a od lokalne je samouprave zatraženo da pokrene proces savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, pa je tako u Malom Lošnju prvi put održano ovakvo savjetovanje. Građani su tražili, a tako je i uvršteno u prostorni plan, da plaže ostanu prirodne i da se ne mijenja prirodni okoliš. Na plažama su održane dvije volonterske akcije uređenja i obnove suhozida iznad njih, čime su građani pokazali lokalnoj samoupravi koju vrstu uređenja plaža žele i da nisu spremni na utrošak 1,5 milijuna proračunskih kuna za to. Ovaj primjer pokazuje povezanost različitih javnih politika, proračuna i prostornih planova te je dobar primjer unaprjeđenja procesa dijaloga između lokalne samouprave i građana na način da je grad dobio povratnu informaciju o potrebama i stavovima građana, a građani su utjecali na proces donošenja odluka.

Zbog specifičnih lokalnih okolnosti, velikih promjena u prostoru otoka, prodaje imovine i koncesioniranja omiljenih lokalnih plaža, interes građana bio je većim dijelom usmjeren na onaj dio proračuna koji se odnosi na prihode, a nešto manje na rashode.

Građani se, sukladno očekivanjima, nisu masovno odazvali na sudjelovanje u procesu predlaganja proračuna, ali su ipak tijekom prve godine dali 22 prijedloga za projekte i 2 prijedloga za uštede, Najviše glasova dobili su prijedlozi uređenja uličnog vježbališta i sterilizacije napuštenih mačaka.

Zbog specifičnih lokalnih okolnosti, velikih promjena u prostoru otoka, prodaje imovine i koncesioniranja omiljenih lokalnih plaža, interes građana bio je većim dijelom usmjeren na onaj dio proračuna koji se odnosi na proračunske prihode, a nešto manje na rashode. Interes i uključenost građana u javnu raspravu o opravdanosti promjena pokazali su da postoji potreba za većom transparentnošću lokalne samouprave, za pravodobnijom i boljom distribucijom informacija te za uključivanjem građana u proces kreiranja javnih politika. Drugi dio aktivnosti odnosio se na prikupljanje i izglasavanje prijedloga malih komunalnih akcija u okviru odobrenih 180.000 kn. Prikupljanje i izglasavanje prijedloga omogućeno je na platformi Your Priorities, ali i drugim načinima: osobno, pismima i elektroničkom poštom. **Građani se, sukladno očekivanjima,** nisu masovno odazvali na sudjelovanje u procesu predlaganja proračuna, ali su tijekom prve godine dali ukupno 22 prijedloga za projekte i 2 prijedloga za uštede, za koje je dano ukupno 574 glasa. Najvećim brojem glasova podržani su prijedlozi za uređenje uličnog vježbališta (*street workout*) i za sterilizaciju napuštenih mačaka. Grad Mali Lošinj podržao je oba prijedloga i oni su uvršteni u proračun.

U tijeku provedbe ovih projekata, službe Grada uključile su građane u planiranje i izbor lokacije vježbališta, kao i u izbor sprava za vježbanje. Održano je nekoliko sastanaka i jedan otvoreni skup na koji su pozvani zainteresirani građani da daju svoje prijedloge za vrstu i raspored sprava. Centar za zdravo odrastanje organizirao je radnu akciju uređenja i pripreme terena za vježbalište, kako bi se što manje sredstava utrošilo na indirektno troškove, a što više na same sprave za vježbalište, te kako bi se stvorilo zajedništvo oko projekta. Radna akcija je imala izvrstan odaziv ljudi svih uzrasta, a došli su i mladi iz susjednog naselja Čunski, tako da je teren zajedno pripremao tridesetak volontera i ljudi iz dobrovoljne vatrogasne postrojbe koji su odrezali osušena stabla. Budući da naselje Čunski nema nikakvih sadržaja za mlade, zajednički je dogovoreno da će dvije sprave biti postavljene u Čunskom, a ostale na planiranoj lokaciji u Malom Lošnju. Primjer je to motiviranosti za sudjelovanje i suradnju na inicijativama koje potiču participaciju koja razvija solidarnost. Društvo za zaštitu životinja organiziralo je volonterske akcije na otocima Lošnju i Susku te su prikupili 190 životinja koje su odveli na sterilizaciju i omogućili njihov oporavak. Ovaj volonterski angažman pokazuje motiviranost građana i potencijal za buduće prijedloge i sudjelovanje u projektima koje sami iniciraju i smatraju važnima.

Tijekom druge godine prikupljeno je još 18 prijedloga, ali su građani davali glasove i onima koji nisu realizirani protekle godine. Ukupno su prikupljena 42 prijedloga, izneseno je 65 komentara na prijedloge, dana su 872 glasa za i 9 glasova protiv predloženih malih komunalnih projekata. **Za proračun za 2017. godinu** građani su kao svoje prioritete izglasali postavljanje javnih bicikla kao načina gradskog prijevoza te postavljanje kontejnera za igračke.

Na platformi Your Priorities također je održan izbor za Nezavisni građanski odbor za praćenje javnih politika, za čije je osnivanje dana inicijativa na jednoj od građanskih tribina. U ovaj je odbor izabrano šest osoba, od kojih je jedna osoba članica projektnog tima i organizacije koja provodi projekt.

Praksa je potvrdila da stoje početne primjedbe o pasivnosti građana, o deficitu političke volje za demokratizacijom, o planiranju velikih projekata izvan dosega javnosti i o izmještenosti političke volje izvan demokratskih institucija u interesne kružoke. Praksa je isto tako potvrdila da postoje i potreba i potencijal za promjene.

Proces donošenja proračuna postao je transparentniji i građanima jasniji. Prijedlog proračuna za 2016. godinu objavljen je prvi put na službenim stranicama Grada Malog Lošinja prije izglasavanja proračuna. Objavljen je i informativni sažetak i vodič kroz proračun. Prije usvajanja proračuna održana je javna tribina, na kojoj je predstavljen proračun i proces njegova donošenja. Slaba posjećenost tribine odrazila je, vjerojatno, skepsu građana prema mogućnostima vlastitog utjecaja, ali također i neizrečenu kritiku što je tribina organizirana neposredno prije usvajanja proračuna.

Grad je, zahvaljujući suradnji u projektu Participativno budžetiranje: građani nadziru lokalni proračun, na svojim mrežnim stranicama postavio interaktivnu vizualizaciju proračuna, koja je dobar alat za pregled i razumijevanje proračunskih stavki. Svi se proračunski dokumenti više ne objavljuju u zatvorenim nego u otvorenim formatima. Grad je na svojim mrežnim stranicama također objavio poziv građanima da dostave svoje prijedloge i primjedbe za proračun za 2017. godinu. U drugoj polovici 2016. godine lokalna samouprava počela je objavljivati mjesečna izvješća o izvršenju proračuna. Procedura donošenja proračuna ima puno prostora za poboljšanje. Mrežne stranice Grada Malog Lošinja nisu dovoljno pregledne i informativne, a predlaganje proračuna obavlja se u krajnjim rokovima pa nema vremena da građani, a vjerojatno ni vijećnici, doista steknu uvid u proračunska rješenja i interveniraju svojim prijedlozima ili primjedbama.

Budući da je Grad Mali Lošinj vlasnik, odnosno suvlasnik komunalnih poduzeća, za *potpunu transparentnost financija bilo bi potrebno javno objaviti i financijska izvješća gradskih tvrtki.*

Naselje Mali Lošinj nema nijedan mjesni odbor, za razliku od svih manjih naselja unutar administrativne jedinice. Nepostojanje mjesnih odbora umanjuje mogućnost građana za sudjelovanje i kreiranje javnih politika i uređenje mjesta. *Predlažemo da Grad Mali Lošinj započne proceduru za osnivanje četiriju mjesnih odbora.*

Sama procedura prikupljanja prijedloga građana za male komunalne projekte trebala bi započeti pravodobnije no dosad, a ne bi smjela ostati svedena na virtualnu komunikaciju nego bi se trebala potaknuti aktivnost na razini mjesnih odbora. *Projekt participativnog budžetiranja trebao bi, također, biti praćen boljom komunikacijom i redovitim izvješćivanjem o napretku provedbe malih projekata kako od trenutka izglasavanja do realizacije projekta ne bi bili ugašeni i interes i povjerenje građana.*

Proces donošenja odluka o razvojnim programima odvija se potpuno izvan dosega očiju javnosti. Uključenost građana u prostorno planiranje na razini je zadovoljavanja forme, pa su tako i najveće investicije, i uz njih vezana zaduživanja i prodaje zemljišta, netransparentni. Da bi postojala motiviranost građana za sudjelovanje u procesu budžetiranja, potrebna je transparentnost u kreiranju svih javnih politika i stvarno razmatranje prijedloga i potreba građana, savjetovanjem sa zainteresiranom javnošću i iznalaženjem što više neposrednih načina da se građani i njihovi izabrani predstavnici čuju u dugom razdoblju između izbornih ciklusa koje obiluje promjenama na koje građani žele utjecati.

Za proračun za 2017. godinu građani su kao svoje prioritete izglasali postavljanje javnih bicikla kao načina gradskog prijevoza te postavljanje kontejnera za igračke.

Praksa je potvrdila da stoje početne primjedbe o pasivnosti građana, o deficitu političke volje za demokratizacijom, o planiranju velikih projekata izvan dosega javnosti i o izmještenosti političke volje izvan demokratskih institucija u interesne kružoke, ali i da postoje i potreba i potencijal za promjene.

KARLOVAC

Ivan Mužar (Pan Karlovac)

Grad Karlovac je, početkom provedbe projekta, ocijenjen od Instituta za javne financije iz Zagreba u istraživanju „Otvorenost županija, gradova i općina: studeni 2014. - ožujak 2015.“ ocjenom 4 (vrlo dobar) na skali od 1 do 5. Ocjena se bazirala na temelju objavljenih dokumenata vezanih za proračun. Jedini dokument potreban da bi se dostigla ocjena 5 (odličan) bio je vodič kroz proračun za građane. Možemo reći da je početkom projekta Grad Karlovac sve svoje obveze prema donošenju proračuna obavljao na zakonom propisani način.

U provedbi ovog projekta ključno je imati dobre kontakte s gradovima suradnicima. U Karlovcu se prvi sastanak s Upravnim odjelom za proračun i financije i Upravnim odjelom za investicije i europske fondove održao 17. veljače 2015. godine. Pročelnici Upravnog odjela za proračun i financije, gospođi Lidiji Malović, predstavljen je projekt i načini sudjelovanja te obveze Grada Karlovca u njemu. Tijekom projekta (do 28. studenog 2016.) održano je ukupno 9 (devet) sastanaka u uredu pročelnice Upravnog odjela za proračun i financije. Tim sastancima održavao se kontinuirani kontakt i informiranje u vezi s projektom te su se u određenoj mjeri prevladavale iskrsnule prepreke. Svakako valja istaknuti i pohvaliti sudjelovanje Upravnog odjela za proračun i financije te pročelnice odjela gospođe Lidije Malović.

U oba proračunska ciklusa obuhvaćena trajanjem projekta (2015. - 2016.) kreiran je i mali vodič kroz proračun za građane. U vodiču se nastojalo upoznati građane s proračunskim ciklusom, kako se proračun donosi, kojim se sredstvima proračun puni te, ono najvažnije, kako se troši. Elektroničko izdanje objavljeno je na mrežnoj stranici projekta <http://boljikarlovac.org/>, a tiskani vodiči dijelili su se građanima na nekoliko lokacija (Gradska knjižnica, Knjižnica za mlade, MUZA, Veleučilište u Karlovcu, Centar za mlade u Grabriku...). Posebno treba istaknuti da se proračunski vodič podijelio i u nekoliko srednjih škola u kojima maturanti imaju predmet Politika i gospodarstvo (Gimnazija, Ekonomsko-turistička, Medicinska i Šumarsko-drvodjeljska škola).

Građani su, osim preko mrežne stranice i Facebook stranice projekta, obavještavani o aktivnostima i putem lokalnih medija. Održana su i dva javna predstavljanja Proračuna Grada Karlovca, za 2016., te za 2017. godinu. Na obje tribine su sudjelovali pročelnica Upravnog odjela za proračun i financije Grada Karlovca Lidija Malović i Ivan Mužar, asistent na projektu, dok je na prvoj sudjelovao i Predrag Bejaković iz Instituta za javne financije. Okupljenim građanima predstavljen je Proračun Grada za predmetnu godinu te su objašnjeni i približeni osnovni pojmovi proračunskog procesa, a građani su na predstavljanju aktivno sudjelovali pitanjima i prijedlozima.

Sve nabrojane aktivnosti, rezultirale su većom zainteresiranošću građana i udruga grada Karlovca za sudjelovanje u proračunskom procesu, pa je u 2 godine prikupljeno 68 prijedloga.

Sve ove nabrojane aktivnosti, koje su pridonosile vidljivosti projekta, rezultirale su većom zainteresiranošću građana i udruga grada Karlovca za sudjelovanje u proračunskom procesu. Prve godine provedbe projekta održano je trideset i jedno savjetovanje s građanima i udrugama oko uključivanja u proračunski proces, tj. oko predlaganja ideja za proračun te oko samog funkcioniranja procesa da bi u drugoj projektnoj godini broj savjetovanja s građanima i udrugama došao do broja dvadeset i sedam.

U prvoj godini projekta (2015.) zaprimili smo na mrežnoj stranici projekta (na e-alatu za participiranje), Facebooku i izravno, ukupno trideset i tri ideje za prijedlog proračuna Grada Karlovca za 2016. godinu. Prijedlozi za proračun bili su strukturirani u trima grupama: „IDEJE ZA BOLJI GRAD“, „IDEJE ZA BOLJI KVART“ i „IDEJE ZA UŠTEDE“. Od svih pristiglih ideja te ideja za koje se glasalo na mrežnoj stranici projekta, Gradu Karlovcu uputili smo deset prijedloga za proračun:

IDEJE ZA BOLJI GRAD

1. Osnivanje poslovnog inkubatora (inkubacijski centar)
2. Bolja biciklistička infrastruktura u gradu
3. Novi sustav naplate parkirališta u gradu
4. Izgradnja modularnog vrtića

IDEJE ZA BOLJI KVART

1. Izgradnja nogostupa u ulici Luščić (od vojarne do križanja s ulicom M. Krleže)
2. Asfaltiranje ulice Herte Turze
3. Drvored na nasipu na Gazi
4. Izgradnja dječjeg igrališta na Dubovcu

IDEJE ZA UŠTEDE

1. Reorganizacija gradskih upravnih odjela
2. Prestanak plaćanja naknada članovima Upravnih vijeća.

U 2016. smo godini za prijedlog proračuna Grada Karlovca uputili dvanaest (12) od trideset i pet (35) prijedloga pristiglih na mrežnu stranicu, Facebook stranicu i izravno tijekom konzultacija:

1. Rekonstrukcija atletske staze
2. Povećanje sredstava za funkcioniranje Male scene
3. Oživljavanje Trga bana Josipa Jelačića
4. Obnova drveća u Vrbanićevu perivoju
5. Uređenje i oživljavanje razrušenih vizura Zvijezde
6. Povećanje sredstava jedinicama mjesne samouprave
7. Izgradnja poučne staze
8. Izgradnja dječjeg igrališta u gradskoj četvrti Gaza
9. Izgradnja dječjeg igrališta u gradskoj četvrti Luščić-Jamadol
10. Rekonstrukcija i modernizacija dječjeg igrališta
11. Početak izgradnje parka u gradskoj četvrti Novi centar
12. Izgradnja plaže za pse na rijeci Korani.

Svi proračunski prijedlozi građana za Proračun Grada Karlovca su od strane Grada deklarativno odbijeni. No, zanimljivo je primijetiti da su neki od njih, usprkos službenom odbijanju, ipak provedeni ili se provode.

Proračunski prijedlog o "Osnivanju poduzetničkog inkubatora" je službeno odbijen iako je Grad Karlovac u 2016. godini radio na ovom prijedlogu te je pripremao dokumentaciju o njegovu osnivanju. Naime, sličan prijedlog Gradu je uputila i "Mladež HDZ-a" te je njihov prijedlog, za razliku od prijedloga građana, prihvaćen.

Proračunski prijedlog o "Novom sustavu naplate parkiranja u gradu" također službeno nije prihvaćen, da bi u 2016. godini, nakon isteka koncesije za naplatu parkiranja u gradu Karlovcu, naplata parkiranja ipak vraćena pod nadležnost Grada, tj. naplatu vrši gradska tvrtka Mladost d.o.o., upravo kako je i glasilo prijedlog građana.

Proračunski prijedlog za "Izgradnju dječjeg igrališta u gradskoj četvrti Dubovac" je također odbijen da bi se s izgradnjom igrališta krenulo mjesec dana poslije te je igralište i sagrađeno.

Motivacija za ovakvo, blago rečeno, neobično ponašanje gradskih vlasti nije u potpunosti jasna te o njoj možemo samo spekulirati. **Zašto je problem reći**, bravo, to vam je baš dobra ideja i realizirat ćemo je? Umjesto toga, odbijanjem se šalje poruka kako prijedlozi nisu dovoljno dobri, odnosno da građani nisu kompetentni sudjelovati u donošenju odluka, čime se perfidno obeshrabruje participacija.

Svi proračunski prijedlozi građana za Proračun Grada Karlovca su od strane Grada deklarativno odbijeni. No, zanimljivo je primijetiti da su neki od njih, usprkos službenom odbijanju, ipak provedeni ili se provode.

Zašto je problem reći, bravo, to vam je baš dobra ideja i realizirat ćemo je? Umjesto toga, odbijanjem se šalje poruka kako građani nisu kompetentni sudjelovati u donošenju odluka, čime se perfidno obeshrabruje participacija.

Nakon deklarativnog odbijanja, vlasti se ipak okoriste rezultatima participacije s ciljem “preuzimanja zasluga” te u svrhu podizanja vlastite popularnosti. Takav neiskren i prijetvoran pristup dijalogu s građanima direktno ih obeshrabruje da ubuduće aktivno participiraju pri bilo kakvom donošenju odluka.

Građani su u ogromnoj većini potpuno nezainteresirani za aktivno sudjelovanje u proračunskom procesu, a za to postoji nekoliko razloga.

Nakon deklarativnog odbijanja, vlasti se ipak okoriste rezultatima participacije s ciljem “preuzimanja zasluga” te u svrhu podizanja vlastite popularnosti. Naravno, takav neiskren i prijetvoran pristup dijalogu s građanima participativne procese ne čine održivima te se građane direktno obeshrabruje da ubuduće aktivno participiraju pri bilo kakvom donošenju odluka. Grad Karlovac je deklarativno i formalno prihvatio ulogu suradnika u projektu PB, ali se aktivno sudjelovanje građana apsolutno zanemaruje i obeshrabruje ovakvim postupcima. Također, ne postoji iskrena politička volja da se građane aktivno i iskreno uključi u proces donošenja proračuna jer (spekuliramo) bi se tako izgubila trenutno nedodirljiva poluga vlasti, a to je nagrađivanje poslušnih i podobnih preko proračuna Grada.

Primjedbe, preporuke i opažanja

Na samom početku, ali i tijekom provedbe projekta, sve su očitije dolazile do izražaja odbojnost i misterioznost samog proračunskog procesa kod građana grada Karlovca. Na početku provedbe projekta, u prvim kontaktima s građanima i udrugama, spoznali smo nekoliko problematičnih stvari. **Građani** su u ogromnoj većini potpuno nezainteresirani za aktivno sudjelovanje u proračunskom procesu, a za to postoji nekoliko razloga:

1. nikakva ili nedovoljna informiranost o proračunu i proračunskom procesu

Općenito, aktivni su građani u tranzitnim društvima u manjini, pa tako i u Hrvatskoj i u gradu Karlovcu. Građani su prečesto inertni i ne percipiraju demokraciju drukčije nego poistovjećujući se s njenim predstavničkim modelom. U posljednje vrijeme upoznali su i participativnu (aktivnu) demokraciju pa se stanje polako popravlja. Građani nisu informirani i uopće ne znaju da i sami mogu sudjelovati u procesu donošenja proračuna. Projektom se nastojalo preko mrežne stranice projekta, Facebook stranice projekta i preko medija utjecati na građane i udruge da se aktivno uključe u proračunski proces. To se i dogodilo izravnim i neizravnim putem. Većim dijelom građani su kontaktirali udrugu Pan radi konzultacija oko proračunskih ideja, sami su ih predlagali na mrežnoj stranici projekta ili, rjeđe, izravno Gradu Karlovcu.

2. nepostojanje znanja kako sudjelovati

Ovo je puno manji problem te su zadnje dvije godine građani obavijesti o tome kako sudjelovati u proračunskom procesu mogli dobiti izravno na mrežnim stranicama Grada Karlovca, preko lokalnih medija i preko mrežne i Facebook stranice projekta.

3. strah od sudjelovanja

Vrlo izražen problem koji je postao očit u izravnoj komunikaciji s građanima. Dio građana boji se sudjelovati u participativnom proračunskom procesu jer su ili oni ili netko iz njihove obitelji zaposleni u državnim/županijskim/gradskim službama ili poduzećima. Boje se neugodnosti na poslu te, u ekstremnim slučajevima, i gubitka posla.

4. osjećaj da ništa ne mogu promijeniti.

Apsolutno najveći problem i prijetnja bilo kojem participativnom procesu koji se može riješiti jedino zajedničkim i kontinuiranim pritiskom na Grad Karlovac. Građani, koji i sudjeluju jednom ili nekoliko puta u proračunskom ili bilo kojem drugom participativnom procesu, postaju s vremenom obeshrabreni za daljnje sudjelovanje ako se njihovi prijedlozi i ideje ne uvažavaju ili barem uzimaju u obzir. Na svakoj jedinici regionalne/lokalne/mjesne samouprave je zadaća da ohrabruje participativne procese radi bolje kvalitete života građana te veće transparentnosti uprave.

Nakon donošenja proračuna Grada Karlovca za 2016. godinu, Gradu smo uputili nekoli-

ko prijedloga za kvalitetniju provedbu participativnog procesa donošenja proračuna.

1. Nacrt prijedloga proračuna pojavio se na mrežnoj stranici Grada Karlovca 10. studenog, a svi prijedlozi moraju stići u Grad zaključno s 18. studenim u 15 sati, što je premalo vremena da građani prouče prijedlog proračuna i upute kvalitetne prijedloge. Minimum vremena potrebnog da se proračun prouči te da se na njega upute komentari i prijedlozi trebao bi biti barem 15 dana s tendencijom produljenja tog roka na 30 dana.
2. Participiranje u davanju ideja za proračun u startu se obeshrabruje jer se građanima mora omogućiti da izraze svoje mišljenje i prijedloge bez uvjeta da ta sredstva pre-slagivanjem proračuna sami omoguće. Taj posao trebala bi obavljati gradska uprava, tj. pripadajući upravni odjeli.
3. Ovom praksom davanja prijedloga građana za proračun, od građana se očekuje da znaju vrijednost pojedinih radova koje predlažu, što nije njihov posao i oni sami to niti mogu, niti trebaju znati. Na primjer, ako građanin predloži asfaltiranje dijela makadamske ceste, morao bi znati koliko stoji kvadratni metar asfalta (kojeg ima nekoliko vrsta) te koji su sve poslovi potrebni da se asfaltiranje i dovrši. Nije na građanima da sve znaju nego je to posao gradske uprave koja mora biti na usluzi građanima.

Nakon donošenja proračuna za 2017. godinu Gradu Karlovcu će opet biti upućeni prijedlozi za poboljšanje participativnog procesa. Nažalost, ništa se posebno nije promijenilo u odnosu na prošlu godinu, osim što više nije bilo potrebno pojašnjavati zašto se novac oduzima s određene stavke. Stoga smo Gradu nakon drugog ciklusa uputili identične preporuke.

Suradnju s Gradom Karlovcem ocijenio bih kao korektnu, a posebno s pročelnicom Upravnog odjela za proračun i financije, gospođom Lidijom Malović. Zaključak je da, **iako Grad Karlovac** sve svoje obveze oko proračunskog procesa provodi uz striktno poštovanje zakonske regulative, Grad ne želi građane aktivno uključiti u ovaj proces.

Razloga za to može biti nekoliko. Odlučivanje o podjeli proračunskih sredstava oduvijek je bila poluga kojom će vladajuća struktura nagraditi „poslušne“ i to je nešto što ne žele ispustiti iz svoje kontrole. Ključna je zapravo politička volja, tj. volja gradonačelnika (koji po novom zakonu ima veće izvršne ovlasti), da se ovakav proces i implementira u gradsku upravu tako da ju sam Grad prihvati kao sastavni dio proračunskog procesa te da se ideje i primjedbe građana uvažavaju.

Više puta se u razgovoru s Gradom spominjao dobar i pozitivan primjer projekta „Pazi(n), proračun!“ u kojem su građani na tribinama po mjesnim odborima odlučivali o prioritetnim projektima na tom području da bi se projekti onda ukomponirali u sam proračun Grada Pazina. Samim tim primjerom poslat će se poseban prijedlog Gradu Karlovcu da se mjesne odbore i gradske četvrti zaduži da organiziraju dva zbora građana godišnje (u proljeće i u rujnu) te da na njima građani odrede prioritetne probleme/ideje za razvoj svog mjesnog odbora ili gradske četvrti pa da te prijedloge gradski upravni odjeli onda i oblikuju u proračunske prijedloge. Na jednak bi se način trebali obrađivati općeniti i samostalni prijedlozi građana.

Nakon prvog proračunskog ciklusa, Gradu smo uputili nekoliko prijedloga za kvalitetniju provedbu participativnog procesa donošenja proračuna, no naše preporuke su ignorirane.

... iako Grad Karlovac sve svoje obveze oko proračunskog procesa provodi uz striktno poštovanje zakonske regulative, Grad ne želi građane aktivno uključiti u ovaj proces. Razloga za to može biti nekoliko.

PULA

Goran Matić (Zelena Istra)

Za uspjeh participativnog budžetiranja ključno je postojanje iskrene političke volje. Nažalost, iskustvo „suradnje“ s Gradom Pulom pokazalo je kako politička volja za participacijom, a posebno za povećanjem transparentnosti proračuna, trenutno ne postoji.

Kao što je u uvodnom dijelu brošure istaknuto, za uspjeh participativnog budžetiranja, kao uostalom i svakog drugog participativnog procesa, ključno je postojanje iskrene političke volje. Nažalost, **dvije godine iskustva** „suradnje“ s Gradom Pulom pokazale su kako političke volje za participacijom, a posebno povećanjem transparentnosti proračuna, jednostavno nije bilo. No, krenimo redom.

U fazi pripreme za prijavu projekta Grad Pula pristao je sudjelovati u projektu, da bi se ubrzo povukao i samostalno krenuo u implementaciju pojedinih njegovih aspekata, točnije objavu brošure „Proračun u malom“, vizualizaciju proračuna i organizaciju tribina o proračunu po mjesnim odborima, izostavljajući ključni dio: omogućavanje građanima da preko interneta transparentno predlažu ideje za proračun, raspravljaju i glasaju o njima.

Zatečeno stanje

Posljedica toga jest da je zatečeni model sudjelovanja građana u kreiranju proračuna bio iznimno netransparentan, prijedlozi građana prikupljaju se poštom, elektroničkom poštom, telefonski i na tribinama po mjesnim odborima, koje se održavaju jednom godišnje. No prikupljeni prijedlozi nigdje se ne objavljuju, kao ni odgovori Grada Pule na njih. Tako ne znamo ni koliko je, i kakvih prijedloga predano, koliko ih je prihvaćeno, koliko ih je odbijeno, i zašto.

Budući da se takvim netransparentnim procesom može iznimno lako manipulirati, razumljivo je da on stvara nepovjerenje kod građana. S obzirom na navedeno, postavlja se logično pitanje - na osnovi čega bi građani, recimo, trebali vjerovati gradonačelniku kada kaže da je Grad usvojio 90% (2014. godine) ili 75% (2015. godine) prijedloga? Tim više što su na tribinama o proračunu u mjesnim odborima građani mahom frustrirano govorili kako na određene probleme, na istim tim tribinama, upozoravaju već godinama. Nažalost, pokazalo se da nije riječ o slučajnom propustu, već o temeljnom principu „participacije“ odozgo u izvedbi Grada Pule jer niti nakon višestruko ponavljane preporuke Zelene Istre da se svi prijedlozi i odgovori na njih objave, to u dvije godine trajanja projekta nije učinjeno.

Osim nedostatka transparentnosti, ovakvom modelu, u odnosu na participativno budžetiranje, nedostaje i demokratska legitimacija, odnosno glasovanje građana koje pomaže u određivanju prioriteta među mnogim prijedlozima, pa je odabir prijedloga koji će biti prihvaćeni prepušten u potpunosti na volju političkih struktura.

Upravo su te dvije ključne točke osnovno i početno polazište ideje projekta zato što on predviđa javno i transparentno predlaganje, raspravu i glasovanje o prijedlozima, kao i očitovanje Grada na njih, čime se ciljano planiralo postići do sada nepostojeću transparentnost sudjelovanja građana i komunikaciju s lokalnim vlastima.

PR-ticipacija

Na samom početku Grad Pula, gradonačelnik Boris Miletić, pa i stranka kojoj je na čelu, pokušavali su u javnosti u potpunosti prisvojiti projekt, sasvim izostavljajući i sam spomen Zelene Istre koja projekt provodi. Ovo nam, nažalost, ukazuje na činjenicu koja je obilježila sve aspekte suradnje na projektu. Naime, **pokazalo se** kako je Gradu Puli participacija najvažnija za političku samopromociju vladajuće stranke i eventualnu „kontrolu štete“, što se jasno ogleda u činjenici da se najveći napor ulaže u aktivnosti prezentacije i promocije rada gradske uprave. Primjerice, pažljivo sročene i atraktivno dizajnirane publikacije “Proračun u malom” i “Realizirani projekti” šalju se poštom *svim kućanstvima u gradu*. Nažalost, kada treba promovirati oblike sudjelovanja građana u odlučivanju, recimo u vidu poziva na navedene tribine, ne iskazuje se istovjetan angažman te se zadržava na priopćenju za medije te jednokratnom objavom na društvenim mrežama.

Upravo je iskorištavanje participacije kao paravana za političku promociju jedna od glavnih opasnosti za demokratske procese koju ističu stručnjaci na polju sudjelovanja i uključivanja građana. Druga je, a nažalost doći ćemo i do toga - korištenje „participacije“ za legitimaciju unaprijed donesenih odluka, odnosno manipulaciju.

U prvoj godini projekta, na stranicu www.pulaodlucuje.org registriralo se preko dvije stotine građana koji su podnijeli 42 prijedloga u četirima kategorijama:

- Bolji grad - 20 prijedloga
- Bolji kvart - 14 prijedloga
- Uštede - 5 prijedloga
- Ostalo - 3 prijedloga.

Dvadeset i pet prijedloga s najvećim brojem glasova (prema dogovoru s Gradom - 6 iz kategorije Bolji grad, 14 iz kategorije Bolji kvart te 5 iz Uštede) poslana su Gradu Puli na očitovanje. Iz odgovora koje smo zaprimili bilo je često poprilično teško odrediti jesu li prihvaćeni ili nisu, zato što mnogi odgovori nisu bili konkretni, već poprilično „marketinški“, a većina pozitivnih odgovora sadržavala je ogradu „u skladu s financijskim mogućnostima“, iz čega se dalo jasno zaključiti kako potrebna sredstva nisu osigurana u proračunu za predmetnu godinu. Takvim odgovorima u potpunosti je promašena sama bit participativnog budžetiranja prema kojoj građani određuju prioritete financiranja. Štoviše, nešto pomnija analiza odgovora, koji se mogu pronaći na stranici „Pula odlučuje“, otkriva kako se kod „prihvaćenih“ prijedloga mahom radi o stvarima koje je Grad i tako planirao. Istovremeno, nisu usvojeni ni najmanji ni najjednostavniji prijedlozi koji odstupaju od ranije donesenih planova i odluka Grada. Sve u svemu, u proračun za 2016. godinu uvršteno je tek 5, djelomično uvršteno 3, a nije uvršteno 17 prijedloga građana.

Duboka ukorijenjenost takvog krutog pristupa, u biti zatvorenog za ikakvu smislenu participaciju, dolazi do izražaja kod prijedloga da građani sami prikupe sredstva i sami organiziraju uređenje okoliša škole Kaštanjer. Iako bi bilo za očekivati kako će Grad bez problema prihvatiti jedan takav prijedlog koji ih praktički ne bi koštao niti kune, tome nije bilo tako. Šturi odgovor Grada Pule na taj prijedlog glasio je: „U planu za sljedeću godinu predviđeno je renoviranje kuhinje i ulaza u školu, a potom će se sukladno financijskim mogućnostima pristupiti ostalim prioritetnim potrebama.“ Dakle, ni slučajno ništa mimo našeg plana. To se ne može nazvati participacijom.

Iduće godine, prilikom kreiranja proračuna za 2017. godinu, stranicu PulaOdlucuje.org koristio je 151 građanin, a predano je ukupno 24 prijedloga:

- Bolji grad - 11 prijedloga
- Bolji kvart - 13 prijedloga

Gradu Puli prosljeđeno je 10 najpopularnijih prijedloga iz kategorije Bolji grad te svih 13 prijedloga za Bolji kvart. U proračun je od toga uvršteno 9, djelomično su uvrštena 2, a nije uvršteno 12 prijedloga.

Valja i napomenuti kako se u slučaju obje godine radi o subjektivnoj procjeni, s obzirom na nepreciznost i nejasnost odgovora Grada Pule, kao i odbijanja da ih se objasni. Također, uporno su i ignorirani naši višestruki zahtjevi da se građane izvjesti o napretku nominalno prihvaćenih prijedloga, što je jedan od ključnih momenata održive participacije građana.

U Gradu Puli “participaciju” vide tek kao priliku za politički marketing, što se jasno ogleda u činjenici da se najveći napor ulaže u prezentaciju rada gradske uprave, dok je pozivanje građana na sudjelovanje gotovo potpuno zanemareno.

Ignorirane preporuke

Predstavnici Grada Pule upozoreni su na navedene nedostatke, a predstavili smo i konkretne prijedloge za poboljšanje transparentnosti i kvalitete participacije građana u donošenju proračuna:

1. Odrediti fiksni iznos o kojem će građani mjesnih odbora odlučivati direktno

Kako bi se izbjegla neodređenost odgovora i rezultata participativnog procesa, koja je u pravilu glavni uzrok pada zainteresiranosti i angažmana građana, predložili smo da se odredi konkretan, koliko god mali iznos, o kojem će građani odlučivati direktno i konačno. Prijedlog nije prihvaćen.

2. Proračunske dokumente objaviti

- a) **što je ranije moguće**, tj. odmah nakon isteka zakonskog roka za njihovu izradu
- b) **na većim razinama detaljnosti** (4. razina za Prijedlog proračuna i izglasani proračun, 5. za izvješća o izvršenju proračuna)
- c) **u otvorenim formatima** (.CSV, .ODS, .XLS).
Prijedlog je usvojen tek djelomično, naime Prijedlog proračuna nekoliko je dana prije sjednice Gradskog vijeća objavljen u .XLS formatu, i to tek nakon upozorenja s naše strane. Osim toga, nastavljena je loša praksa objavljivanja prijedloga proračuna tek 8 radnih dana prije sjednice, što znači da prijedlog proračuna tri tjedna nepotrebno stoji u nečijoj ladici, skriven od javnosti, umjesto da se o njemu vodi javna rasprava, a vijećnici se pripremaju na davanje amandmana.

3. Aktivno uključivanje gradskih službi u fazu predlaganja kako bi se čim ranije identificirali prijedlozi koji su tehnički ili zakonski neizvedivi ili se već planiraju provesti

Kako bi se izbjegle situacije da građani predlažu i glasaju za stvari koje su već u planu ili su iz nekog razloga neizvedive, predložili smo da predstavnici Grada sudjeluju u kontroli prijedloga već u fazi njihova prikupljanja. Prijedlog nije usvojen.

4. Sve prijedloge građana (bez obzira na kanal kojim su zaprimljeni) objaviti, kao i jednoznačne odgovore o njihovu (ne)uvrštavanju u proračun za iduću godinu

S ciljem uvođenja transparentnosti u proces sudjelovanja građana i njihova boljeg informiranja, predložili smo da Grad objavljuje i prijedloge koje prikuplja drugim kanalima. Ni taj prijedlog nije prihvaćen.

5. Redovito objavljivati status pojedinih prihvaćenih projekata

Među glavnim razlozima manjka participacije građana, kao što smo već naveli, ističe se izostanak percepcije rezultata njihova sudjelovanja. Osim toga, na tribinama koje se održavaju jednom godišnje, primijetili smo kako se građani često nepotrebno frustriraju i antagoniziraju u odnosu na gradske službe jer ne vide vidljive rezultate nekih obećanih projekata, unatoč činjenici da Grad na njima radi, u vidu pribavljanja raznih dozvola, izrade projekata i slično. Stoga smo predložili da se zainteresirane građane sustavno informira o napretku projekata. Sudeći prema upornom ignoriranju naših brojnih upita o statusu projekata, načelno prihvaćenih u prvom ciklusu, ni ovaj prijedlog nije prihvaćen.

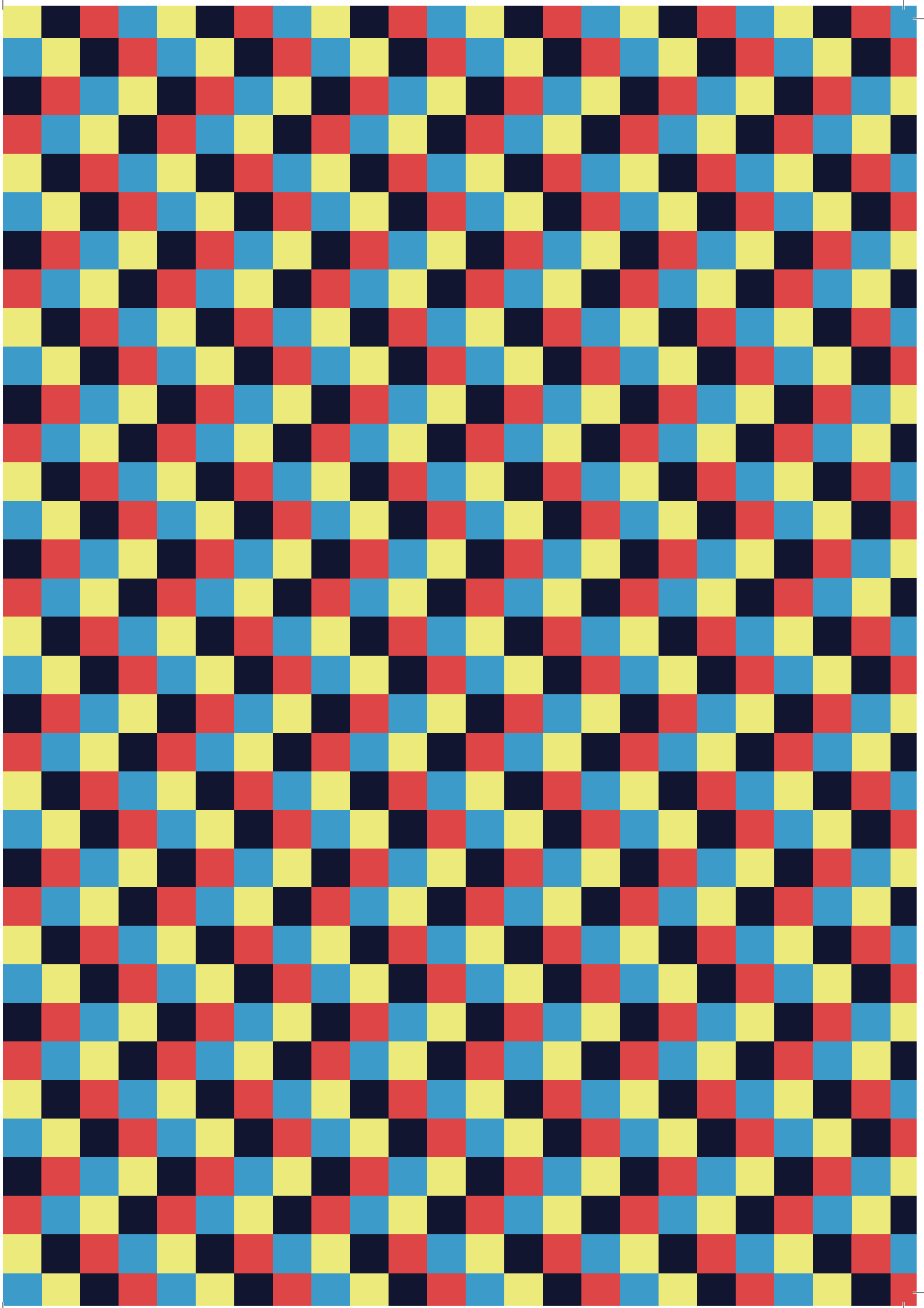
Skrivanje podataka o raspolaganju javnim sredstvima

Jedna od osnovnih značajki participativnog budžetiranja jest promicati transparentnost i omogućavati pristup javnosti podacima o javnim prihodima i rashodima. Zato podnaslov projekta i glasi „građani nadziru lokalni proračun“. Na tom se polju Grad Pula stvarno nije iskazao, do te mjere da možemo reći kako je tu dimenziju projekta čak i sabotirao. Naime, od prosinca 2015. godine molimo da se objavi plan proračuna, kao i izvještaj o izvršenju proračuna, na višim razinama detaljnosti i transparentnosti, što **Grad Pula uporno odbija**, unatoč javno danom obećanju gradonačelnika Borisa Miletića na sjednici gradskog vijeća održanoj 19. prosinca 2015. godine. Pritom nije pomoglo ni pozivanje na Zakon o pravu na pristup informacijama, koji jasno propisuje kako tijela javne vlasti moraju građanima dati na uvid sve tražene informacije koje se tiču raspolaganja javnim sredstvima.

Građani ne smiju odustati

Istovremeno, unatoč svim navedenim manjkavostima zbog kojih se proces donošenja proračuna Grada Pule nikako ne može nazvati participativnim budžetiranjem, Grad i gradonačelnik odbijaju usvojiti preporuke Zelene Istre za povećanje transparentnosti i participacije, nastale kao dio projekta u kojem navodno sudjeluju. Tako „participativno budžetiranje“ u maniri Grada Pule, nažalost, još uvijek obavlja funkciju isprazne samopromocije i legitimacije već donesenih odluka gradske uprave, a građani se za prostor za participaciju tek moraju izboriti daljnjim i masovnim angažmanom.

Grad Pula uporno odbija objaviti proračunske dokumente na višim razinama detaljnosti, unatoč javnom obećanju gradonačelnika Miletića, a ignoriraju se i sve druge preporuke za poboljšanje transparentnosti i participacije.



Za sadržaj publikacije isključivo je odgovorna Zelena Istra i ne može se smatrati službenim stavom Europske unije kao ni Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.



Projekt "Participativno budžetiranje: Građani nadziru lokalni proračun" financira Europska unija.



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

Ovaj projekt sufinancira
Ured za udruge Vlade RH.

Projekt provodi:



Zelena Istra
Gajeva 3, 52 100 Pula
T&F: +385 52 506 065
www.zelena-istra.hr

udruga-zelena-istra.hr@zelena-istra.hr

Partneri:



IDEM I JA
centar za zdravo
odrastanje